Unclassified
Fall 2003
No. 85

Canadian Security Intelligence Service

Commentary

Spies, not Soothsayers: Canadian Intelligence After 9/11

Reid Morden

Commentary reflects the personal view of the author(s) and does not imply CSIS authentication or endorsement.

"The real test of our values as Canadians is in how they guide us in times of crisis, whether through military, intelligence, policing, administrative or legal responses." [1]
Hon. Ron Atkey, former SIRC Chair

A Little History

Within Canada, intelligence is usually taken to mean security intelligence, which is designed to be preventive. Whether it is countering espionage, subversion, or terrorism, the structures, equipment and activities of intelligence organizations should reflect dispositions to meet an agreed threat.

"They're Spies, Not Soothsayers" blares the headline covering Professor Wesley Wark's "Comment" article in a 2003 issue of The Globe and Mail[2] on CSIS' involvement in the Air India tragedy. Unfortunately, most Canadians only are aware that this country is involved in intelligence activities when those activities become public and generally generate some controversy.

However, Canada is no stranger to intelligence activities. We have a long history in the intelligence business, especially security intelligence. This long history proceeds from a succession of threats, real and perceived, which the territory we now call Canada faced even before the country's creation in 1867.

For 120 years, there was an interlocking of Canada's security intelligence service with the federal police force. Only the establishment of the civilian Canadian Security Intelligence Service and the disbanding of the RCMP Security Service by an Act of Parliament in 1984 recognized the differences between security intelligence activities and law enforcement work, bringing this era to a close.

The evolution towards the Canadian Security Intelligence Service began when Sir John A. Macdonald created the Western Frontier Constabulary in 1864. This was to be a "...detective and preventive police force, for the purpose of watching and patrolling the whole frontier from Toronto to Sarnia." The Constabulary operated along the Upper Canada borders and rail lines, reporting on activities related first to the American Civil War, then to Fenians whose goal was to overthrow English rule in Ireland. The Montreal Water Police, a federal agency like the Constabulary, looked after Lower Canada.

In 1868, the government set up a 12-member Dominion Police force in charge of guarding public buildings and carrying out the previous responsibilities of the Western Frontier Constabulary. In 1920, the Dominion Police, then numbering 140, was amalgamated with the 2,500 members of the Royal North West Mounted Police to form the RCMP.

---

[1] Hon. Ron Atkey, 3rd International Law Conference, Canadian Bar Association, May, 2002, Ottawa
[2] Wesley Wark: The Globe and Mail, June 13, 2003, page A15

Between the wars, the security intelligence function, now within the body of the RCMP, remained small and inconspicuous. It grew as a result of the espionage activity related to the Second World War. The defection of Soviet cipher clerk Igor Gouzenko in September 1945 removed any thoughts the government might have had about reducing the security intelligence function to pre-war levels.

Gouzenko's revelations about number of elaborate Soviet espionage networks operating in Canada ushered in the modern era of Canadian security intelligence. His information showed that the Soviets of the day were interested in more than cultivating disaffected workers: they were intent on acquiring military, scientific and technological information by whatever means available to them. Thus, as the post-war period gave way to the Cold War, Canadian security intelligence operations grew in response to this new threat.

Espionage, however, soon became only one aspect of the complex world facing those involved in Canadian intelligence work. The 1960s provided challenges of an entirely different and unprecedented order. In Quebec, members of the Front de libération du Québec (FLQ) emerged and used assassination, kidnapping, bombing and other acts of terrorism in attempting to achieve their political goal.

This resort to violence may have tempted the government to use every means at its disposal, legal and extra-legal, to combat "Le Front de Libération du Québec". Those means centred on the RCMP and especially its super-secret Security Service, and on the blunt and intrusive War Measures Act. However, seen against the broader canvas of Canadian political institutions and mores, the government ultimately had to find a balance. In this case that balance meant the need to identify potential threats, but also scrupulously protect the right to exercise legitimate political dissent.

As a basis for action, the government had before it the findings of two Royal Commissions of Inquiry in the '60s and '70s, which had looked into the activities and alleged wrongdoing by the RCMP Security Service. Both Commissions had recommended that the security intelligence functions be separated from the RCMP and that a civilian service be formed to carry out those functions. Both commissions recognized that the problem of balancing the need for accurate and effective security intelligence with the need to respect democratic rights and freedoms could not be adequately resolved as long as security intelligence responsibilities remained part of the federal police force.

Leaving aside, for the moment, the essential philosophical difference between intelligence, which is anticipatory and preventive, and law enforcement, for which the final outcomes are arrest, prosecution and conviction, the government found the basis for its balance elsewhere. In essence it recognized that intelligence cannot effectively operate by applying the often restrictive norms of the criminal law. It must often probe much more deeply and sometimes intrusively if the security of Canada is to be adequately protected. These greater powers were to be balanced by a significantly higher level of third- party scrutiny (described below) than would have been feasible and appropriate for law enforcement.

The result was Bill C-9, passed in June 1984, and from which CSIS was created the following month.

As that decade wore on, the Cold War began to wind down and issues related to international terrorism became increasingly prominent. Although there is a popular sentiment that Canada is a "peaceable kingdom", in fact we are no strangers to the violence inherent in homeland strife and division in countries far from our borders.

The Emerging Threat

In the immediate post-World War II era, people hijacked aircraft in order to go somewhere, e.g. to Cuba or out of Eastern Europe. Later, in the 1970s, people hijacked aircraft as a means of getting other terrorists out of jail. Even later, in the 1980s and 1990s, the terrorist bombing of Korean Air Lines 858 and that of Pan Am 103 took place without any risk to life or limb of those responsible; they remained on the ground.

However, September 11, 2001 ushered in a new age of terrorism. The terrorists effectively demonstrated that every country in the world is vulnerable to attack. The message is clear. Whatever protection we felt we had, by virtue of North America being separated from offshore disputes by oceanic boundaries, it no longer offers comfort.

Terrorism and this radical brand of Islamic fundamentalist terrorism will be with us for a long time. These terrorist groups are fuelled by devotion, however misguided we deem it, to a cause. That cause has two objectives. First, the removal of all traces of Western society from Muslim countries. Second, the creation of a pan-Islamic set of fundamentalist regimes stretching from Morocco on the Atlantic through the Middle East and into central Asia. Implicitly, this latter development would "solve" the ongoing problems in the Middle East between Israel and the Palestinians.

Both objectives are pertinent in stressing why we must be concerned in Canada about the continuing nature of the threat. In terms of realpolitik, the West, led by the United States, is not going to abandon Israel and therefore those same Western countries are seen as legitimate targets by those who see in the creation of a Palestinian homeland the equivalent of the ultimate disappearance of the state of Israel.

On the economic front, energy has dictated much of the agenda throughout the Middle East and will continue to do so. In that context, the followers of Binladen and his allies see clearly the dependence of Western countries on energy supplies in the Middle East and make their own calculations. For Canada, which, at this point, exports more energy to the United States than the US receives from Saudi Arabia, it may not have escaped those planning economic attacks on the United States that Canadian energy production and distribution systems present a target of opportunity and vulnerability.

But let us take a look at the first objective, which is the removal of Western influences or a Western presence from Islamic countries. To many who hew to a very radical interpretation of Islam, rooting out these foreign influences from those countries is not enough.

Soon after 9/11, the Toronto Star published an extensive article on attitudes within mosques in the Greater Toronto area. There are 50 mosques in the GTA and the Star visited 15, and interviewed a number of Muslim students at York University. The messages received were mixed and in many cases disturbing. The article concludes that while a majority of mosques promote a moderate and inclusive message, a substantial minority preach the more radical message. This message calls, at one extreme, for the formation of one Muslim country with one unified army to, as one interviewee put it, "rid the world of infidels once and for all."[3]

We should not be surprised. Terrorism and the violence associated with it are not new to Canada. We have seen Armenian extremists at work in the murder of a Turkish military attaché in Ottawa and in the death of a security guard at the Turkish Embassy there. We have seen supporters of the Provisional Irish Republican Army (PIRA) smuggle detonators for use in the indiscriminate bombing which has wracked Northern Ireland for years. And of course we've seen it in the death of a baggage handler at Narita airport and of over three hundred deaths on Air India, both through the acts of Sikh extremists.

Thus, there are clearly substantial numbers here in Canada who are sympathetic to the radical message. That radical message can lead to many forms of expression, including the planning and perpetration of an attack on Canadian soil. The same can be said of many, if not all, the 50 terrorist groups that CSIS tells us have a presence on Canadian soil. In fact, CSIS reminds us in its Public Report:

> "Almost all the world's terrorist groups have a presence in Canada"

The backdrop to the emerging and current terrorist threat is well-described by Professor Janice Stein in the "Network Wars", as "asymmetrical warfare" in the roll-out of terrorist actions. In a note of foreboding for Canada and others sharing similar values and institutional and societal structures, she describes where terrorist networks work most effectively.

> "Often with life-cycles of decades, networks of terror thrive on the openness, flexibility and diversity of post-industrial society, crossing borders almost as easily as do goods and services, knowledge and cultures. They have global reach, particularly when they can operate within the fabric of the most open and multicultural societies, and through post-industrial organizational forms." [4]

---

[3] San Grewal: The Toronto Star, December 2, 2001

[4] J. Gross Stein, "Network Wars" in R. J. Daniels, P. Macklem & K. Roach (eds.), The Security of Freedom, Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill, University of Toronto Press, 2001, p. 75;

How well that could describe Canadian society today!

As the next door neighbour and traditional close ally of the United States, the principal target of the terrorist's wrath, Canada must be prudent in protecting itself against the possibility that we may be attacked as a target of opportunity. No one really knows what form the next attack will take but most intelligence sources are agreed that it, or they, will come.

In Canada we must prepare against vulnerabilities of public buildings, heritage landmarks, symbolic structures, our transportation network, oil and gas wells and pipelines, community infrastructures, and, of course, our nuclear installations.

On September 11, we discovered that we did not have a working compendium of our "critical infrastructure". Thus, one of Ottawa's first tasks was to compile an inventory. The next step is to assess the vulnerability of these structures to attack. However, this step will require almost equally unprecedented cooperation and coordination at all three levels of government to provide the necessary protection. Progress is being made and productive relationships are being developed among those responsible for emergency planning in various levels of government. Given the often fractious nature of our federation—one can only hope that this is maintained. Unfortunately, the Senate report on airport security, issued on January 21, 2003 tells a sadder story of turf battles among various agencies at Pearson International Airport, Canada's busiest airport and a major continental gateway.

The Context

Legislative Framework

It is a commonplace to say that a country's institutions reflect its society and their values. One of such value in Canada is respect for the rule of law. It is probably also fair to say that when wrong is detected, governments, either on their own initiative or in response to public pressure, have probed the difficulty and generally taken actions to remove it or otherwise solve the problem. As noted above, the creation of CSIS was the result of one such set of actions.

Apart from the horror of the day itself, 9/11 was a watershed in Canada. It brought home to the government that Canada had significant gaps in its legislative framework to respond to the threats posed in an increasingly dangerous and ruthless world. Even its ability to freeze terrorist assets was contingent upon decisions by the UN Security Council as Canada had no stand-alone legal recourse to do so in the body of its legislation.

The government finally did deal with such issues as freezing terrorist finances and assessing the vulnerability of Canada's "critical infrastructure". It also carried out a review of existing and pending legislation to identify gaps in Canada's security web. This review culminated in the introduction of new acts designed to update outmoded laws and fill in gaps not previously addressed

in legislation. When added to the substantial strengthening of Canada's anti-money laundering legislation prior to 9/11, the result of legislative initiatives is to provide an effective basis for intelligence and security agencies to act.

Questions inevitably remain about the balance between protection/security of the state and its citizens, and preservation and observance of the latter's rights. Bill C - 36, in particular, has drawn the attention and criticism of a wide range of citizens. Essentially, many feel that the expanded powers given particularly to the police both abridge citizens' rights and leave substantial room for abuse of these expanded powers.

The question is not whether Canada needed additional legislative heft in its efforts to counteract terrorism. It did. The question is whether the hastily drafted legislation has accomplished its essential purposes without unacceptably moving the line of balance between legitimate advocacy, protest and dissent and the security of the state and its inhabitants, thereby unacceptably chilling unfettered exercise of the former.

The problem with the Anti-terrorism Act is both conceptual and specific. Conceptually, the new law diminishes due process protections as it seeks to introduce counter-terrorist measures, allegedly in conformity with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The specific problem with the Bill is the very definition that it introduces. The definition of "terrorism" is so wide that it could easily include behaviour that doesn't remotely resemble terrorism. Once the "terrorist" label is listened on an individual, organization or suspect, then the rules of procedural justice are more easily suspended.

The Act also gives the Solicitor General the virtually unreviewable power to act on the advice of CSIS or the police in branding activities and organizations as "terrorist". It is no secret that the communities most vulnerable to being listed are those which are visibly identifiable as racial, ethnic or political minorities, recently arrived in Canada as immigrants and refugees. Yet these are the communities most dependent on their organizations for language and relocation services, as well as to that vital link to their homeland.

Much has also been made about the provisions in the Act for preventative arrest and investigative hearings. The Minister of Justice at the last minute tried to soften the extreme nature of these powers by providing a sunset clause under which the Bill would be reviewed after five years. In my view, the sunset clause is simply an excuse for intellectual and political laziness. Failing to come to grips with the fact that these provisions, in an unprecedented way, override fundamental freedoms of religion, expression and association which are at the core of section 2 of the Charter, will clearly trigger a Charter challenge. Whether the government's sunset clause is a compromise that meets the "demonstrably justifiable" test of the Charter is something that the courts will ultimately decide.

One must never forget that the existing criminal law in Canada already prohibits a broad range of terrorist activities, including agreements, attempts, assistance and counseling of crimes. But the Canadian government, in its race to catch up, went beyond the British and American legislation

defining terrorist activities to include legal, political, religious and ideological protests that intentionally disrupt essential services. This definition then becomes the lynchpin for other new offences such as facilitating and instructing terrorist activities and participating in the activities of or harbouring those who commit terrorist activities. The overall effect is to lengthen the long reach of the criminal law in a manner that is complex, unclear and unrestrained.

Ultimately, many of the misgivings lawyers and civil libertarian have about the Act will be addressed by the Supreme Court of Canada under the Charter. This is not a bad thing. The Court can, and I am confident will, act as an effective brake on the inherent excess contained in the law as drafted. This will not in any way diminish Canada's anti-terrorist efforts militarily or in terms of intelligence and policing measures, screening of entrants to Canada, border measures and air security.

Canada and the Wider World

If the overriding threat is terrorism, and terrorism transcends boundaries, then the ability of Canada's security and intelligence community to function effectively with its foreign partners has never been more important. The links with others have been forged over many years and are vitally needed now not just to ensure that the immediate tasks are carried out as effectively as possible, but to demonstrate again to others Canada's determination to counter terrorism and its professional capabilities to do so. For better or worse, it becomes a factor in Canada's overall relationships abroad at a time of political volatility in those very relationships.

Moreover, while intelligence work is undoubtedly best carried out in the shadows, an increasingly transparent world will make that tradition harder and harder to sustain. Instant communication, wider dissemination of data, both secret and open, and the need to reach out to non-traditional partners essentially define a new, and uncomfortable, working environment for intelligence and security practitioners.

In this new world, nothing is more important than our overall relationship with the United States. 9/11 and its aftermath brought us face to face with some stark realities, above all the implications of the steadily accelerating integration of the North American economy. Most dramatic was the shutdown of the border through which pass some 87% of Canada's exports, exports which fuel 40% of our economy.

A Canada that had become accustomed to an almost automatic exemption from punitive trade measures aimed at the rest of the world found that this was no longer the case; a Canada that assumed a special relationship and a sympathetic ear from succeeding US administrations found neither; and a Canada often free with gratuitous advice and criticism has found it prudent to select more carefully the issues on which it wishes to be actively at odds with the US.

In the intelligence and security community, nothing is more important than our ability to manage the border issue. In a world where perception is truth, many political voices have been raised in criticism in the United States, their influence bolstered by such high-profile cases as the chance arrest

of Ahmed Ressam at the BC/Washington border just before the millennium turnover. While political and media criticisms may not be well-founded, they exist and are having an important impact on Americans, in and out of government.

Canada is not "a Club Med for terrorists", but there is a very serious job of rebuilding trust and confidence with the American administration, the American Congress and American public opinion.

The Smart Border Accord with the US has set in train new approaches designed to render the border secure for the innocent passage of people and goods. However, earlier neglect and budget cutbacks, particularly in the acquisition and utilization of technology, mean a long and expensive road ahead. For example, while the two countries are moving to joint inspection zones, only a minute percentage of sea cargo is now physically inspected and about 50% of the documentation –broker to broker– reveals neither the original shipper nor the ultimate recipient. At airports, while there has been some strengthening of security at check-in, almost all checked baggage goes aloft, checked neither physically nor electronically.

Depending on which statistics you use, somewhere between $ 1.4-1.7 billion worth of goods cross the border each day. That is an immense number. To give it a more human dimension, besides the biggest companies in both countries, this issue touches the vast majority of the one million small and medium-sized businesses across Canada - everything from truckers, importers, exporters and retailers to the agriculture, manufacturing, resource, service and tourism sectors.

Both governments have called for the border, customs immigration, transportation, law enforcement agencies and intelligence agencies to continue enhancing their cooperation to ensure security at the border so that the massive flows of trade and people across that line can be sustained.

In 1940, Prime Minister Mackenzie King and President Franklin Roosevelt met in Ogdensburg, NY, to discuss the defence of North America. At that meeting, they agreed to mutual support in the event of an attack on either nation. So was born the principle of the joint defence of North America. The threat has changed, the imperatives have not.

Canada's Intelligence Community

The Canadian intelligence community has grown and evolved as needed –not always tidy –not always without controversy. Before 9/11, the Canadian security and intelligence community could be roughly divided into four groups: foreign intelligence, security intelligence, military intelligence, and criminal intelligence. Departments and agencies involved include the Communications Security Establishment (CSE), National Defence (DND), CSIS, Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), and the RCMP. In addition, agencies and departments such as the Office for Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OCIPEP), Citizenship and Immigration Canada (CIC), the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA), Justice and Transport Canada all have important roles to play. As well, other government departments have their responsibilities in the security aspects of public safety, such as Health Canada, the Canadian Food Inspection

Agency, Fisheries and Oceans, the Canadian Nuclear Safety Commission and the Financial Transactions Reporting and Analysis Centre (FINTRAC), the last created to ensure compliance with Canada's new, and tough, anti-money laundering legislation.

There was no single minister responsible for this community and departmental ministers were accountable for the organizations which reported to them. Ultimately the Prime Minister remains accountable for the security of the country but his involvement historically has been minimal. However, his department, the Privy Council Office, attempts to coordinate the activities of the security and intelligence community at the bureaucratic level. In a non-crisis-driven environment, before the pace of events began to accelerate exponentially, this probably worked reasonably well.

The Canadian intelligence community post-9/11 is structurally much the same as before, except buttressed with added powers and resources. Except for the creation of an ad hoc cabinet committee having overall responsibility for security matters, and chaired by the Deputy Prime Minister, little has changed.

Into the 21st Century- How Well-equipped?

While the terrorist threat concerned most of the world's intelligence organizations, Western intelligence organizations were both organized and resourced to focus on the threats posed by the espionage efforts so prominent during the roughly 40 years of the Cold War. When it ended, the intelligence communities in many allied/industrialized countries began looking for new mandates or targets.

Through the '90s, these services began to delve into such issues as organized crime, drugs, and economic and corporate intelligence. Success, or gaining a successful "market niche" was elusive, at least as far as the latter two sectors were concerned. However, investigations into organized crime and drugs were more fruitful, and although overlapping with law enforcement, easily meshed with the concentration on countering the growing terrorist threat. The latter phenomenon, culminating in 9/11, has brought about a reassertion of their original focus on the part of most intelligence services.

The preponderance of CSIS's resources had traditionally been devoted to counter-intelligence or counter-espionage activities, but that began to change with the winding down of the Cold War and the increasing seriousness of terrorist activity. The result was that by 9/11, CSIS counter-terrorism activities dominated its concerns.

The international nature of terrorism has raised questions as to whether countries active in the counter-terrorism arena need to conduct their own foreign intelligence operations. Here, unlike countries with which Canada traditionally most closely associates (e.g. US/UK/Australia), Canada has no offensive or foreign intelligence service. Does it need one?

In this writer's view, the answer is no. Moreover an attempt to create one will prove, in the end, to be a very expensive mistake. In the first place, Canada is already in the foreign intelligence collection business, primarily through the information-gathering activities abroad of DFAIT and DND, which of course includes the CSE. Secondly, those departments, plus CSIS and the RCMP, have extensive partnerships and contact points throughout the globe which collect essential data. Thirdly, the CSIS Act has great flexibility in permitting foreign collection and activities. Moreover, the combination of Canada's own resources plus its networks with allies and other international partners seem adequate in responding to terrorist threats to Canada, in particular, those emanating from Sunni Muslim extremism.

That said, it cannot be stressed too strongly or too often that foreign relationships, some non-traditional, are vital to countering terrorism. Just as important, these relationships must cut across all government institutions with an outward-looking face or mandate and their products utilized fully in a government-wide effort to combat terrorism.

As an aside, it is noticeable that in responding to crises there is often a propensity to solve apparent problems with bureaucratic devices. The creation of new committees and institutions are the most frequently used among these devices.

For example, following 9/11's failure by parts of the US intelligence community, the US has both established a new department of government, the Department of Homeland Security (DHS), and within it, a new intelligence unit. What will be its real influence? What actual powers will it have? How will it relate to other members of the US intelligence community—an already crowded field of many, many players? Will it serve the White House better or simply become another bureaucratic way-station? The jury is out but the prognosis is equivocal.

Who's in Charge?

As can be seen from the large number of entities at the federal level involved in security and intelligence, coordination has been and will remain a challenge. In addition, political leadership or clout is needed to make structures of whatever kind work effectively. There is a need for integration and greater cooperation, versus the stand-alone "silos" which are the natural state of "competing" bureaucracies.

In current circumstances, and believing that Canada's necessary structures in the intelligence and security areas are unlikely to be significantly altered, the essential issues number three. At the political level in Canada, there has been little interest in utilizing intelligence as a regular tool to assist decision-making. This markedly contracts with the uses to which intelligence is routinely put in countries such as the United Kingdom, with a much longer tradition of intelligence-gathering.

Secondly there is the associated question of intelligence coordination and the proximity that intelligence evaluations should have for policymakers. Traditionally, intelligence essentially represents information to which some degree of judgment or evaluation has been applied. Its value lies in the assessed reliability of the raw information on which has been rendered, a professional judgment free of political or policy bent or bias. Some argue that the time is ripe to bring policymakers closer to the intelligence process and to begin to include political judgments within the intelligence product.

This is a slippery slope which the United States is now discovering, as attention is drawn to apparent distortions relative to Iraq contained in the so-called intelligence product emanating from the special intelligence unit set up under the Bush administration within the U.S. Department of Defense. According to former Senator Bob Kerry, who served on the the Senate Intelligence Committee, "It appears they have the intelligence. The problem is, they didn't like the conclusions".[5] Enquiries of a similar nature are going forward in the Foreign Affairs Select Committee of the UK Parliament relating to possible manipulation of the intelligence product by the Prime Minister's political staff.

Thirdly, how can we ensure that timely intelligence evaluations are brought forward which reflect the inputs of the numerous departments and agencies listed earlier in this commentary? Although the PCO has done an adequate job in its coordinating role, it nevertheless remains too close to the political process. At the very least it is spread too thin and, generally speaking, prime ministers have had other priorities which drive the officials who serve them.

The times demand that arrangements, different from the status quo, for coordination and production be made to ensure that the intelligence and security system is functioning against the known and generally agreed upon threats to the security of the country and that its product comes from the information gathered and the expert judgments applied to that. Models abound. Britain's Chairman of the Joint Intelligence Committee is nominally head of the UK's intelligence structure. The United States has the post of Director of Central Intelligence which has often been held by the head of the CIA. Both models have their advocates and detractors.

This is not an easy question. It goes far beyond making a slight change in machinery of government accountabilities and, to be effective, must address the means by which a vast amount of data from human, mechanical and electronic sources can be managed, analyzed and utilized in a timely fashion. Furthermore, experience shows that imported structures do not necessarily thrive in different surroundings; hence, a home-grown solution. Perhaps a committee. If so, it must be headed by someone senior, knowledgeable, and respected throughout the intelligence and government world. Probably to remain within the PCO to stress the centrality of its work, but perhaps somewhat aside from it, with the head given unfettered access to the Prime Minister, other ministers, and the Clerk of the Privy Council.

---

[5] Seymour M. Hersh: The New Yorker, May 12, 2003; pp 44-51

Intelligence and Law Enforcement

Law enforcement is both a contributor and a big customer of intelligence. This very fact raises the issue of the degree to which there should being an overlap or, at the very least, closer institutional links between intelligence and law enforcement. In Canada this essentially starts with the RCMP and the CSIS. Relations between these two organizations have not always been cordial and much of the earlier interservice bad feeling has been made all too public of recent date during the Air India trial. Neither governments nor Canadian citizens will tolerate any continuation of these turf wars and apparent lack of trust and cooperation.

The essence of the problem rests with the difference between the objectives of intelligence, especially security intelligence, and law enforcement. Simply put, security intelligence equals prevention and law enforcement equals prosecution. The most proximate link, however, is the operations of organized crime which essentially cut across both criminal and terrorist activity. Organized crime is often defined as activities driven by the desire for financial gain while terrorism constitutes activities driven by political or social goals. Perhaps, but increasingly organized crime and terrorism are not far apart.

Many would argue that there is little to distinguish between terrorists and organized crime. Certainly there are many parallels, aims and objectives, lines of business, e.g. money-laundering, drug running. Certainly the groups often overlap and intersect. Given these interactions, there should be a concern about the presence of organized crime in our ports and, increasingly we are told, at our airports. If nothing else, this situation gives added importance and urgency to the need for seamless cooperation and intelligence exchanges among such agencies as CSIS, the RCMP, CCRA, Immigration, Airport and Port authorities and their supporting local police forces.

CSIS has recognized this link and has recently taken the unprecedented step of allowing its information to be used by the prosecution in a US District Court in North Carolina in a trial involving illegal activities related to the financing of equipment for Hizballah, a terrorist organization.[6]

Simply as a sidebar, one must note an additional dimension which may well hamper RCMP/CSIS cooperation: their differing public accountability systems. The creation of CSIS out of the ashes of the RCMP Security Service and its wrongdoings has meant that the intelligence service is subject to an almost unprecedented degree of oversight and review. It answers to its minister, to its minister's Inspector General, and to the Security Intelligence Review Committee, which is supported by a well-funded and well-resourced staff. In contrast the RCMP has little or no oversight or review, with the exception of a responsive official, the RCMP Public Complaints Commissioner.

---

[6]R.J.Conrad, Jr., US District Attorney, Western District of North Carolina, before the US Senate Judiciary Committee, November 20, 2002

Challenges

9/11 has provided a common focus within the federal government. For once there is a common objective in protecting the country and its citizens. There is also an almost unparalleled need and opportunity to foster better cooperation and coordination with provinces and municipalities.

Canada's political leadership must be steadfast in understanding and communicating to the public that the threat is real and it is as real for Canada as it is for any other Western country. This is not the time for the country and its governments to go back to sleep. The danger is real. The adversary is ruthless and patient. We now have the dubious distinction of being included on lists of adversaries by both Binladen and Hizballah.

Canada's security and intelligence community must use the resources at its disposal to react to a threat, which unlike those of other days, is immediate and ruthless. A member of Britain's Security Service has described counterterrorism as not like playing chess against a single opponent, nor trying to solve a jigsaw puzzle, unless you accept that many pieces have transitory value or may not fit anywhere. Rather he believes it is more akin to tracing threads and weaving patterns. It is probably even more complicated than these essentially two-dimensional images. Think 3-D Tetris.

Canadian entities in the security and intelligence community must, at all costs, deepen and strengthen their internal cooperation, and their exterior links. Adequate funding to play a truly cooperative and effective role is a *sine qua non.*

Political and bureaucratic courage is needed to make necessary adjustments in Canada's security and intelligence structures.

Finally, to end as we began:

> ***"The real test of our values as Canadians is in how they guide us in times of crisis, whether through military, intelligence, policing, administrative or legal responses."*** [7]
> **Hon. Ron Atkey, former SIRC Chair**

[7] Hon. Ron Atkey, 3rd International Law Conference, Canadian Bar Association, May, 2002, Ottawa

Reid Morden is a former Director of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), Deputy Minister of the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), and President and CEO of Atomic Energy of Canada Limited. He is currently President, Reid Morden & Associates, which provides advice and comment on intelligence, security, and public policy issues.

Commentary is a regular publication of the Research, Analysis and Production Branch of CSIS. Inquiries regarding submissions may be made to the Director General of the Research, Analysis and Production Branch at the following address: Box 9732, Stn. "T", Ottawa, Ont., K1G 4G4, or by fax at (613) 842-1312. Consult our World Wide Web site on the Internet for back issues of *Commentary*: http://www.csis-scrs.gc.ca

ISSN 1192-277X
Catalogue JS73-1/85

Non classifié
Automne 2003
N° 85

Service canadien du renseignement de sécurité

Commentaire

Ce sont des espions, pas des devins : le renseignement canadien après le 11 septembre

Reid Morden

Commentaire exprime les opinions des auteurs et ne suppose pas que le SCRS y souscrit ou en endosse l'authenticité.

« Nos valeurs en tant que Canadiens sont véritablement mises à l'épreuve dans la façon dont elles nous guident en temps de crise, dans les réponses qu'elles nous donnent sur les plans militaire, administratif ou juridique ou encore sur ceux du renseignement ou du maintien de l'ordre[1]. » **Ron Atkey, ancien président du CSARS**

Un peu d'histoire

Au Canada, le renseignement s'entend habituellement du renseignement de sécurité, qui est préventif de nature. Qu'il s'agisse de lutter contre l'espionnage, la subversion ou le terrorisme, les structures, le matériel et les activités des services de renseignements devraient traduire les dispositions visant à contrer une menace convenue.

« Ce sont des espions, pas des devins », titre l'article du professeur Wesley Wark paru récemment dans le *Globe and Mail*[2] à propos du rôle du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) dans la tragédie d'Air India. Malheureusement, la plupart des Canadiens ne prennent conscience du fait que leur pays se livre à des activités de renseignements que lorsque celles-ci sont rendues publiques et suscitent de la controverse.

Or le Canada n'est pas étranger aux activités de renseignements. En effet, nous nous occupons de renseignements depuis longtemps, surtout de renseignements de sécurité. Cette longue histoire procède d'une succession de menaces, réelles et imaginaires, qui ont pesé sur le territoire que nous appelons aujourd'hui le Canada avant même sa création en 1867.

Pendant 120 ans, le service du renseignement de sécurité du Canada a eu partie liée avec le corps policier fédéral. Seuls la création du SCRS et le démantèlement du Service de sécurité de la GRC à la faveur d'une loi du Parlement adoptée en 1984 ont permis de distinguer les activités de renseignements de sécurité du travail des organismes d'application de la loi et de mettre fin à cette époque.

Le processus qui a mené à la création du SCRS remonte à 1864, lorsque Sir John A. Macdonald a créé la *Western Frontier Constabulary* (WFC). Cette force constabulaire devait être un service de police préventif chargé de surveiller toute la frontière, de Toronto à Sarnia. Elle a donc patrouillé le long de la frontière du Haut-Canada et des voies ferrées et fait rapport d'abord sur les activités liées à la guerre civile américaine, puis sur les *Fenians*, dont l'objectif était le renversement du régime britannique en Irlande. Le Bas-Canada était la responsabilité de la police maritime de Montréal, un organisme fédéral comme la *Western Frontier Constabulary*.

---

[1] Ron Atkey, 3e Conférence sur le droit international, Association du Barreau canadien, mai 2002, Ottawa.

[2] Wesley Wark, *The Globe and Mail*, 13 juin 2003, page A15.

En 1868, le gouvernement a mis sur pied la Police fédérale, forte de 12 membres et chargée de protéger les édifices publics et d'assumer les responsabilités dont s'acquittait jusque là la *Western Frontier Constabulary*. En 1920, la Police fédérale, qui comptait alors 140 membres, s'est amalgamée avec les 2 500 hommes de la Royale Gendarmerie à cheval du Nord-Ouest pour former la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Entre les guerres, la fonction liée au renseignement de sécurité, qui avait été confiée à la GRC, est demeurée mineure et discrète. Elle a pris de l'ampleur par suite des activités d'espionnage liées à la Seconde Guerre mondiale. Le passage à l'Ouest du chiffreur Igor Gouzenko en septembre 1945 a poussé le gouvernement à renoncer à tout projet visant à ramener cette fonction à ce qu'elle était avant la guerre.

En révélant l'existence au Canada d'un certain nombre de réseaux d'espionnage soviétiques étendus, Gouzenko marquait chez nous le début de l'ère moderne du renseignement de sécurité. Ses révélations ont montré que les Soviétiques voulaient plus que cultiver des travailleurs mécontents; ils étaient résolus à acquérir par tous les moyens dont ils disposaient des informations militaires, scientifiques et technologiques. Ainsi, alors que l'après-guerre cédait la place à la Guerre froide, le Canada multipliait les opérations de renseignements de sécurité pour contrer cette nouvelle menace.

Or l'espionnage est vite devenu un aspect parmi tant d'autres du monde complexe des personnes appelées à s'occuper du renseignement au Canada. En effet, les années 1960 ont présenté des défis sans précédent et d'un tout autre ordre. Au Québec, le Front de libération du Québec (FLQ) a utilisé l'assassinat, l'enlèvement, l'attentat à la bombe et d'autres actes de terrorisme pour tenter d'atteindre son objectif politique.

Ce recours à la violence a peut-être donné au gouvernement l'envie d'employer tous les moyens à sa disposition - légaux et autres - pour combattre le FLQ. Au nombre de ces moyens figuraient entre autres la GRC et son Service de sécurité très secret, ainsi que la *Loi sur les mesures de guerre*, radicale et intrusive. Toutefois, eu égard au tableau d'ensemble des institutions et des coutumes politiques canadiennes, le gouvernement a fini par devoir trouver un juste équilibre. En l'occurrence, il lui a fallu cerner les menaces potentielles, mais en même temps aussi protéger rigoureusement le droit à la manifestation d'un désaccord politique.

Pour guider son action, le gouvernement avait en main les conclusions de deux commissions d'enquête royales qui, pendant les années 1960 et 1970, s'étaient penchées sur les activités et les écarts de conduite présumés du Service de sécurité de la GRC. Les deux commissions ont recommandé que les fonctions liées au renseignement de sécurité soient séparées de celles de la GRC et qu'un service civil soit créé pour les remplir. Elles ont toutes deux constaté que le problème du maintien d'un juste équilibre entre le besoin de renseignements de sécurité précis et efficaces et le respect des droits et libertés démocratiques ne pourrait pas être résolu de manière satisfaisante tant que les responsabilités liées au renseignement de sécurité relèveraient du service de police fédéral.

Ayant momentanément mis de côté la différence philosophique essentielle entre le renseignement, qui est anticipatif et préventif, et l'application de la loi, dont les aboutissements sont l'arrestation, la poursuite et la condamnation, le gouvernement a trouvé ailleurs le fondement de l'équilibre recherché. Essentiellement, il a reconnu que le renseignement ne peut pas bien fonctionner s'il applique les normes du droit criminel, lesquelles sont souvent restrictives. Aussi, pour bien protéger la sécurité du Canada, il lui faut souvent mener une enquête nettement plus approfondie et parfois intrusive. Pour faire contrepoids aux pouvoirs accrus, il fallait consentir à un tiers un pouvoir d'examen nettement plus étendu que celui qu'il aurait été possible et convenable d'accorder à un organisme d'application de la loi (voir plus loin).

Le résultat a été le projet de loi C-9, adopté en juin 1984. Le SCRS voyait le jour un mois plus tard.

Au fur et à mesure que progressaient les années 1980, la Guerre froide s'essoufflait et les questions liées au terrorisme internationale revêtaient de plus en plus d'importance. Malgré le sentiment populaire selon lequel le Canada est un « royaume pacifique », nous ne sommes pas étrangers à la violence et à la division liées à des mères patries loin de nos frontières.

La nouvelle menace

Dans la période qui a suivi immédiatement la Seconde Guerre mondiale, les gens détournaient des avions, par exemple pour aller à Cuba ou s'évader de l'Europe de l'Est. Plus tard, dans les années 1970, les terroristes le faisaient pour obtenir la libération de complices. Et dans les années 1980 et 1990, ils ont fait sauter les vols 858 de Korean Air Lines et 103 de Pam Am sans même risquer leur vie, étant restés à l'abri au sol.

Toutefois, le 11 septembre 2001 marquait le début du nouvel âge du terrorisme. Ce jour-là en effet, les terroristes faisaient effectivement la preuve qu'aucun pays dans le monde n'est à l'abri d'un attentat. Le message est clair : la protection dont nous croyions bénéficier du fait que des océans séparent l'Amérique du Nord des conflits à l'étranger n'a plus rien de rassurant.

Le terrorisme et sa forme radicale de fondamentalisme islamique ne sont pas près de disparaître. Les groupes terroristes sont mûs par la dévotion à leur cause, aussi démesurée puissions-nous la trouver. Ils poursuivent deux buts : éliminer toute trace de la société occidentale des pays musulmans et mettre en place des régimes intégristes musulmans s'étendant du Maroc au Moyen-Orient et jusqu'en Asie centrale. Ils croient pouvoir ainsi « résoudre » les problèmes incessants au Moyen-Orient entre les Israéliens et les Palestiniens.

Les deux objectifs sont importants pour bien comprendre pourquoi nous devons nous préoccuper au Canada de la nature permanente de cette menace. Les exigences de la realpolitik font en sorte que les pays occidentaux, avec les États-Unis à leur tête, n'abandonneront pas Israël. Aussi, ils sont considérés comme des cibles légitimes par ceux pour qui la création d'une mère patrie palestinienne équivaut à rayer un jour Israël de la carte.

Sur le plan économique, la question de l'énergie a été au centre des préoccupations au Moyen-Orient et elle continuera de l'être. Fort conscients de la dépendance de l'Occident par rapport aux réserves énergétiques du Moyen-Orient, les partisans et les alliés de Ben Laden font leurs propres calculs. Il n'a peut-être pas échappé à ceux qui planifient des attentats à caractère économique contre les États-Unis que les systèmes canadiens de production et de distribution d'énergie sont vulnérables et pourraient eux aussi être ciblés. Signalons à cet égard que le Canada exporte aujourd'hui davantage d'énergie vers les États-Unis que ces derniers n'en importent de l'Arabie saoudite.

Mais examinons d'abord le premier objectif, qui consiste à chasser les Occidentaux et leurs influences des pays islamiques. Aux yeux de nombreux musulmans qui adhèrent à une interprétation très radicale de l'islam, il ne suffit pas d'éliminer ces influences étrangères des pays islamiques.

Peu après le 11 septembre 2001, le *Toronto Star* a publié un long article sur les attitudes retrouvées dans les mosquées de la région du grand Toronto. Le journaliste de ce quotidien s'est rendu dans 15 des 50 mosquées de la région du grand Toronto et a interviewé un certain nombre d'étudiants à l'Université York. Les messages qu'il a entendus étaient mélangés et souvent inquiétants. Il conclut son article en écrivant que si la majorité des mosquées prêchent la modération et l'inclusivité, une importante minorité d'entre elles prône l'approche plus radicale. Les plus extrémistes des interviewés exigent la formation d'un pays musulman ayant sa propre armée pour, au dire de l'un d'eux, « débarrasser le monde des infidèles une fois pour toutes[3] ».

Nous ne devrions pas nous en étonner, car le terrorisme et la violence qui y est liée ne sont pas nouveaux au Canada. Nous avons vu des extrémistes arméniens assassiner un attaché militaire turc à Ottawa et un garde de sécurité à l'ambassade de Turquie, également dans notre capitale. Nous avons vu des partisans de l'Armée républicaine irlandaise provisoire (IRA provisoire) introduire en contrebande des détonateurs utilisés pour perpétrer les attentats à la bombe aveugles qui secouent l'Irlande du Nord depuis des années. Et, bien sûr, nous avons vu la mort d'un bagagiste à l'aéroport de Narita et celle de plus de 300 personnes à bord d'un appareil d'Air India, deux attentats à la bombe commis par des extrémistes sikhs.

Il ne fait aucun doute qu'il y a au Canada un nombre élevé de personnes favorables au message radical. Ce message peut s'exprimer de nombreuses façons, par exemple par la planification et la perpétration d'un attentat sur le territoire canadien. On peut en dire autant de bon nombre - sinon de l'ensemble - des 50 groupes terroristes que le SCRS nous dit être présents au Canada. En fait, le SCRS nous le rappelle dans son rapport annuel :

> « Presque toutes les organisations terroristes au monde sont présentes au Canada. »

---

[3] San Grewal, *The Toronto Star*, 2 décembre 2001.

Dans son ouvrage « Network Wars », la professeure Janice Stein qualifie le contexte de la nouvelle menace terroriste de « guerre asymétrique ». Dans une note qui augure mal pour le Canada et les pays partageant ses valeurs et ses structures institutionnelles et sociétales, elle décrit le milieu dans lequel les réseaux terroristes sont les plus efficaces.

> « Ayant souvent un cycle de vie qui s'étend sur des décennies, les réseaux de terreur profitent de l'ouverture, de la souplesse et de la diversité de la société postindustrielle; leurs membres franchissent les frontières presque aussi facilement que les produits et services, les connaissances et les cultures. Leur portée est universelle, en particulier lorsqu'ils peuvent agir dans le tissu même des sociétés les plus ouvertes et les plus multiculturelles, et par l'entremise de formes organisationnelles postindustrielles[4] ».

Cette description ne rappelle-t-elle pas la société canadienne d'aujourd'hui?

En sa qualité de voisin et d'allié proche traditionnel des États-Unis, qui sont la principale cible de la colère des terroristes, le Canada doit se protéger contre la possibilité d'être lui aussi l'objet d'attentats. Personne ne sait au juste quelle forme prendra le prochain attentat, mais la plupart des sources de renseignements s'entendent pour dire qu'il aura bel et bien lieu.

Au Canada donc, nous devons protéger les édifices publics, les points d'intérêt patrimoniaux, les structures symboliques, le réseau de transport, les puits de pétrole et de gaz, les infrastructures communautaires et, bien sûr, les installations nucléaires.

Le 11 septembre 2001, nous avons constaté que nous n'avions pas de recueil des éléments constituant notre « infrastructure essentielle ». Ainsi, l'une des premières tâches d'Ottawa a été d'en dresser un. La prochaine étape consiste à évaluer dans quelle mesure cette infrastructure est vulnérable aux attentats. Sa protection exigera toutefois une coopération et une coordination presque sans précédent de la part des trois ordres de gouvernement. Les responsables de la planification d'urgence au sein des gouvernements réalisent des progrès et établissent des relations productives. Or vu que notre fédération est souvent encline aux déchirements, on ne peut qu'espérer que cela se poursuivra. Malheureusement, dans le rapport qu'il a fait paraître le 21 janvier 2003 au sujet de la sécurité dans les aéroports, le Sénat met en lumière les querelles de clocher que se livrent les divers organismes chargés d'assurer la sécurité à l'aéroport international Pearson, le plus occupé au Canada et l'une des principales portes d'entrée en Amérique du Nord.

---

[4] J. Gross Stein, « Network Wars », sous la direction de R. J. Daniels, P. Macklem et K. Roach, *The Security of Freedom, Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, University of Toronto Press, 2001, p. 75.

Le contexte

Cadre législatif

C'est un lieu commun de dire que les institutions d'un pays sont le reflet de sa société et de ses valeurs. L'une de ces valeurs au Canada est le respect de la règle de droit. Aussi, il est probablement juste de dire que lorsqu'un problème se pose, les gouvernements, que ce soit de leur propre chef ou en réaction à la pression publique, l'examinent et prennent généralement les mesures nécessaires pour le résoudre. Comme on peut le lire plus haut, la création du SCRS a justement été l'aboutissement de mesures du genre.

Outre l'horreur qui a marqué la journée elle-même, le 11 septembre 2001 a représenté un tournant au Canada. En effet, il a fait prendre conscience au gouvernement que le Canada ne disposait pas du cadre législatif nécessaire pour réagir aux menaces que fait peser un monde de plus en plus dangereux et impitoyable. Le Canada a même dû attendre les décisions du Conseil de sécurité de l'ONU pour geler les avoirs des terroristes, car il ne disposait pas d'une loi qui l'habilitait à le faire.

Le gouvernement a fini par prendre des mesures pour contrer la menace terroriste. Par exemple, il a gelé les avoirs financiers des entités terroristes et évalué la vulnérabilité de l'« infrastructure critique » du Canada. Il a aussi examiné les lois actuellement en vigueur et en voie d'élaboration pour relever les lacunes dans le système de sécurité canadien. Cet examen a permis d'adopter de nouvelles dispositions législatives destinées à actualiser les lois désuètes et à combler les vides juridiques. Ajoutées au resserrement des dispositions législatives en matière de blanchiment d'argent auquel le gouvernement canadien avait procédé avant le 11 septembre 2001, les nouvelles mesures législatives visent à fournir aux services de renseignements et de sécurité une base efficace qui leur permet de bien remplir leurs fonctions.

Il reste inévitablement des questions à propos de l'équilibre entre la protection et la sécurité de l'État et des citoyens, d'une part, et la préservation et le respect des droits de ces derniers, d'autre part. Le projet de loi C-36 en particulier a attiré l'attention et la critique d'un grand nombre de citoyens. Essentiellement, de nombreux Canadiens estiment que les pouvoirs élargis qui ont été conférés à la police en particulier restreignent les droits des citoyens et ouvrent grandement la porte à l'abus.

La question n'est pas de savoir si le Canada avait besoin de se donner une loi pour lutter contre le terrorisme, car il se devait de le faire. Il s'agit plutôt de savoir si cette loi rédigée en toute hâte a atteint ses buts essentiels sans rompre de façon inacceptable l'équilibre entre les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, d'une part, et la sécurité de l'État et de ses habitants, d'autre part.

La *Loi antiterroriste* pose un problème à la fois conceptuel et spécifique. Sur le plan conceptuel, elle réduit la protection prévue dans l'application régulière de la loi, car elle cherche à introduire des mesures de lutte contre le terrorisme, censément en conformité avec la *Charte canadienne des droits et libertés*. Sur le plan spécifique, le problème réside dans la définition même du terrorisme qui est

donnée dans la *Loi*. En effet, cette définition est tellement large qu'elle pourrait facilement englober un comportement qui ne ressemble en rien à du terrorisme. Une fois une personne, une organisation ou un suspect étiqueté de « terroriste », les règles de justice en matière de procédure sont plus facilement suspendues.

En outre, la *Loi antiterroriste* confère au solliciteur général le pouvoir de qualifier de terroristes des activités et des organisations sur les conseils du SCRS ou de la police. (Il convient de faire observer que ces pouvoirs échappent pratiquement au contrôle judiciaire.) C'est un secret de Polichinelle de dire que les communautés les plus susceptibles d'être qualifiées de terroristes sont celles des minorités raciales, ethniques ou politiques dont les membres sont arrivés depuis peu au Canada en tant qu'immigrants et réfugiés. Or ce sont les communautés qui dépendent le plus de leurs organisations pour obtenir des services de langue et de réinstallation et assurer le lien vital avec la mère patrie.

On a aussi fait grand cas des dispositions de la *Loi antiterroriste* concernant l'arrestation à titre préventif et les audiences d'enquête. Le ministre de la Justice a essayé à la dernière minute de tempérer la nature extrême de ces pouvoirs en ajoutant à la *Loi* une disposition de temporisation prévoyant son examen quinquennal. À mon avis, cette disposition équivaut simplement à de la paresse intellectuelle et politique, car il ne fait nul doute que ne pas reconnaître que les dispositions de la *Loi* enfreignent comme jamais auparavant les libertés fondamentales de religion, d'expression et d'association qui constituent la base même de l'article 2 de la *Charte* fera l'objet d'une contestation fondée sur cette dernière. Il appartiendra finalement aux tribunaux de décider si la clause de temporisation introduite par le gouvernement représente un compromis qui peut se justifier en vertu de la *Charte*.

Il ne faut jamais oublier que le droit pénal en vigueur au Canada interdit déjà une vaste gamme d'activités terroristes, dont celles consistant à comploter un crime, à tenter d'en commettre un, à prêter son concours à cette fin et à encourager sa perpétration. Mais dans sa hâte de rejoindre le peloton de tête, le gouvernement allait au-delà des lois britanniques et américaines et englobait dans sa définition des activités terroristes les protestations licites de nature politique, religieuse ou idéologique qui perturbent intentionnellement des services essentiels. Cette définition sert ensuite de base à l'élaboration d'autres infractions, par exemple faciliter et encourager la perpétration d'un acte terroriste, y participer ou donner le refuge à ceux qui le commettent. Le tout a pour effet d'étendre le vaste champ du droit pénal d'une façon complexe, nébuleuse et illimitée.

Finalement, c'est en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* que la Cour suprême du Canada sera appelée à dissiper bon nombre des doutes que la *Loi antiterroriste* aura suscités chez les avocats et les défenseurs des libertés civiles. Ce n'est pas une mauvaise chose. En effet, la Cour peut - et j'ai bon espoir qu'elle le fera - mettre un frein à l'excès de pouvoir que comporte la *Loi* dans son libellé actuel. Cela n'affectera en rien la lutte que le Canada livre contre le terrorisme, ni sur le plan militaire ni pour ce qui concerne la collecte de renseignements, le maintien de l'ordre, le filtrage des demandes d'entrée au Canada, la protection des frontières et la sécurité aérienne.

Le Canada et le monde en général

Si la menace dominante réside dans le terrorisme et si le terrorisme se moque des frontières, alors la capacité de la communauté canadienne de la sécurité et du renseignement de travailler efficacement avec ses partenaires étrangers n'a jamais revêtu autant d'importance. Tissés sur de nombreuses années, les liens avec les autres sont aujourd'hui essentiels, non seulement pour faire en sorte que les tâches immédiates soient accomplies de la manière la plus efficace qui soit, mais aussi pour montrer de nouveau que le Canada est résolu à lutter contre le terrorisme et qu'il possède les compétences nécessaires à cette fin. Pour le meilleur ou pour le pire, cela influe sur les relations que le Canada entretient avec l'étranger en cette époque marquée au coin de l'instabilité de ces relations mêmes.

En outre, même s'il vaut sans doute mieux mener les activités de renseignements sans tambour ni trompette, il sera de plus en plus difficile de le faire dans un monde davantage transparent chaque jour. La communauté de la sécurité et du renseignement est appelée à évoluer dans un milieu nouveau et difficile où règnent en maîtres absolus la communication instantanée, la diffusion à grande échelle des données provenant de sources tant secrètes qu'ouvertes, ainsi que la nécessité de tendre la main à des partenaires non traditionnels.

Dans ce nouveau monde, rien n'est plus important que nos relations globales avec les États-Unis. Les attentats du 11 septembre 2001 et leurs répercussions nous ont fait prendre conscience de réalités crues, spécialement des conséquences de l'intégration sans cesse grandissante de l'économie nord-américaine. La plus dramatique de ces conséquences a été la fermeture de la frontière par où transitent quelque 87 % de nos exportations, lesquelles alimentent 40 % de notre économie.

Un Canada qui s'était habitué à l'exemption presque de plein droit des mesures commerciales punitives prises à l'endroit du reste du monde constatait qu'il était dorénavant visé au même titre que les autres pays. Un Canada qui avait toujours entretenu des relations spéciales avec un pays qui avait toujours été bien disposés envers lui constatait qu'il n'avait plus la faveur des États-Unis. Et un Canada qui se gênait rarement pour conseiller et critiquer son voisin du Sud jugeait prudent de choisir avec davantage de soin les dossiers sur lesquels il voulait différer avec celui-ci.

Dans la communauté du renseignement et de la sécurité, rien n'est plus important que notre capacité de gérer le dossier de la frontière. Dans un monde où la perception tient lieu de vérité, de nombreux politiciens aux États-Unis s'en prennent au Canada, leur influence se trouvant amplifiée par des affaires bien en vue comme l'arrestation fortuite d'Ahmed Ressam à la frontière entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington juste avant le passage à l'an 2000. Les critiques des milieux politiques et des médias peuvent ne pas être fondées, mais elles existent et influent grandement sur les Américains, qu'ils soient au pouvoir ou non.

Le Canada n'est pas un « Club Med pour terroristes », mais une tâche très sérieuse l'attend : regagner la confiance de la Maison-Blanche, du Congrès américain et des Américains en général.

L'entente sur la frontière « intelligente » prévoit l'adoption de mesures destinées à assurer le passage inoffensif des personnes et des marchandises en toute sécurité. Toutefois, le processus sera ardu et coûteux en raison de la négligence et des compressions budgétaires antérieures, en particulier pour ce qui concerne l'acquisition et l'utilisation de technologies. Par exemple, les deux pays se sont entendus sur la création de zones d'inspection communes, mais seul un infime pourcentage du fret maritime fait l'objet d'une inspection matérielle. En outre, environ la moitié des documents échangés entre les intermédiaires n'indiquent ni l'expéditeur ni le destinataire. Aux aéroports, même si les mesures de sécurité ont été renforcées à l'enregistrement des passagers, presque tous les bagages enregistrés sont chargés sans subir d'inspection, manuelle ou électronique.

Selon les statistiques retenues, des biens d'une valeur oscillant entre 1,4 et 1,7 milliard de dollars franchissent la frontière chaque jour. C'est énorme. Outre les grandes sociétés dans les deux pays, ce trafic transfrontalier concerne la vaste majorité du million de petites et moyennes entreprises au Canada, qu'elles oeuvrent dans les industries du camionnage, de l'importation, de l'exportation et du détail ou dans les secteurs de l'agriculture, de la fabrication, des ressources et du tourisme.

Les gouvernements des deux pays ont invité leurs organismes chargés du contrôle frontalier, des douanes, de l'immigration, des transports, de l'application de la loi et du renseignement à continuer de resserrer leur coopération pour assurer la sécurité à la frontière et ainsi maintenir la circulation massive des marchandises et des personnes entre les deux pays.

En 1940, le premier ministre Mackenzie King et le président Franklin Roosevelt se sont rencontrés à Ogdensburg (New York) pour discuter de la défense de l'Amérique du Nord. Ils se sont alors entendus pour se soutenir l'un l'autre en cas d'attaque contre le Canada ou les États-Unis. C'est ainsi qu'est né le principe de la défense commune de l'Amérique du Nord. La menace a changé, mais les impératifs, eux, restent les mêmes.

La communauté du renseignement au Canada

La communauté canadienne du renseignement a grandi et évolué au besoin, mais pas toujours de façon ordonnée et dépourvue de controverse. Avant le 11 septembre 2001, la communauté canadienne de la sécurité et du renseignement pouvait se diviser en quatre groupes généraux : le renseignement étranger, le renseignement de sécurité, le renseignement militaire et le renseignement criminel. Les ministères et organismes concernés étaient le Centre de la sécurité des télécommunications, le ministère de la Défense nationale (MDN), le SCRS, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et la GRC. En outre, le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) ainsi que les ministères de la Justice et des Transports avaient tous un rôle important à jouer au sein de cette communauté. Enfin, d'autres ministères et organismes gouvernementaux assumaient des responsabilités sur le plan de la sécurité publique, par exemple Santé Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, le ministère

des Pêches et des Océans, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Ce dernier est chargé d'assurer le respect des dispositions législatives nouvelles et musclées du Canada en matière de blanchiment d'argent.

Il n'y avait pas de ministre responsable de cette communauté; les ministres répondaient des organismes qui relevaient d'eux. C'est le premier ministre finalement qui doit rendre compte de la sécurité du pays, mais il a toujours joué un rôle minime à cet égard. Toutefois, son ministère (le Bureau du Conseil privé) essaie de coordonner les activités de la communauté du renseignement et de la sécurité au plan bureaucratique. Dans un milieu qui n'est pas axé sur la gestion de crise, avant que le rythme des événements ne s'accélère de façon fulgurante, cette manière de procéder fonctionnait probablement assez bien.

Aujourd'hui, la communauté canadienne du renseignement est essentiellement la même qu'avant les événements du 11 septembre 2001, si ce n'est qu'elle dispose davantage de pouvoirs et de ressources. Sauf pour la création d'un comité spécial du Cabinet chargé des questions de sécurité en général et présidé par le vice-premier ministre, peu de choses ont changé.

Sommes-nous bien équipés pour faire face au 21e siècle?

Si la menace terroriste interpellait la plupart des services de renseignements dans le monde, ceux de l'Ouest étaient à la fois structurés et équipés de manière à pouvoir lutter principalement contre les menaces qu'ont représentées les activités d'espionnage tellement répandues au cours des quelque 40 années qu'a duré la Guerre froide. Lorsque la Guerre froide a pris fin, les services de renseignements de bon nombre de pays alliés et industrialisés ont commencé à chercher un nouveau mandat ou de nouvelles cibles.

Tout au long des années 1990, ces services ont commencé à enquêter sur des sujets tels que le crime organisé, le trafic de stupéfiants, le renseignement économique et le renseignement d'entreprise. Il ne leur était pas facile de connaître du succès ou de se tailler un créneau, du moins dans les secteurs du renseignement économique et du renseignement d'entreprise. Toutefois, ils ont connu davantage de succès dans leurs enquêtes sur le crime organisé et le trafic de stupéfiants. En effet, même si ces enquêtes empiétaient sur le champ d'activité des organismes d'application de la loi, elles s'inscrivaient facilement dans le cadre des efforts que les autorités déployaient en priorité pour contrer la menace terroriste grandissante. Cette dernière, qui a atteint son point culminant le 11 septembre 2001, a amené la plupart des services de renseignements à mettre de nouveau l'accent sur leur mandat original.

Le SCRS avait toujours consacré la plus grande partie de ses ressources au contre-espionnage, mais l'essoufflement de la Guerre froide et l'aggravation du terrorisme sont venus modifier la situation, à telle enseigne que c'est la lutte contre le terrorisme qui figurait en tête de ses sujets de préoccupation le 11 septembre 2001.

Le caractère international du terrorisme a soulevé la question de savoir si les pays qui participent activement à la lutte contre le terrorisme doivent mener leurs propres opérations de collecte de renseignements étrangers. Contrairement aux pays avec lesquels il a toujours entretenu des relations étroites, par exemple les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie, le Canada n'a pas de service de renseignements offensif ou étranger.

À mon avis, la réponse est non. Je crois en outre que ce serait commettre une erreur coûteuse de mettre sur pied un service de renseignements étrangers. Premièrement, le Canada recueille déjà des renseignements étrangers, principalement par l'entremise du MAECI, du MDN et, bien sûr, du CST. Deuxièmement, ces derniers ainsi que le SCRS et la GRC ont partout dans le monde des partenaires et des contacts qui collectent des données essentielles. Troisièmement, la *Loi sur le SCRS* permet de collecter des renseignements à l'étranger et d'y mener des activités. Enfin, les propres ressources du Canada et les réseaux que le pays a mis en place de concert avec ses alliés et ses autres partenaires internationaux semblent suffisants pour faire face aux menaces terroristes qui pèsent sur lui, y compris celle que représente l'extrémisme sunnite.

Cela étant dit, on ne saurait trop insister sur le fait que les relations extérieures, dont celles qui ne s'inscrivent pas dans la tradition, sont essentielles pour contrer le terrorisme. Il est tout aussi important d'établir des relations avec toutes les institutions gouvernementales ouvertes sur l'extérieur et de les utiliser pleinement dans une lutte contre le terrorisme qui met à contribution l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

Soulignons à cet égard que les gouvernements ont souvent propension à résoudre les problèmes par des moyens bureaucratiques. Plus souvent qu'autrement, ils mettent sur pied un comité ou une institution.

Par exemple, reconnaissant après les attentats du 11 septembre 2001 qu'une partie de leurs services de renseignements n'avait pas été à la hauteur, les Américains ont mis sur pied le Département de la sécurité intérieure, lequel compte une nouvelle section chargée du renseignement. Quelle sera son influence réelle? De quels pouvoirs disposera-t-elle vraiment? Quelles relations entretiendra-t-elle avec les très nombreux autres membres de la communauté du renseignement aux États-Unis? Servira-t-elle la Maison-Blanche mieux que les autres services de renseignements ou deviendra-t-elle simplement une autre composante de l'appareil bureaucratique? Cela reste à voir.

Qui est aux commandes?

Comme l'indique le nombre élevé d'entités fédérales s'occupant de la sécurité et du renseignement, la coordination a été et demeurera un défi. En outre, il faut du leadership ou de l'influence politique pour bien faire fonctionner les structures de toutes sortes. Une intégration et une plus grande coopération s'imposent face aux « silos » autonomes qui sont le propre des bureaucraties « concurrentes ».

Vu la conjoncture actuelle et le fait que les structures dont le Canada a besoin en matière de renseignement et de sécurité ne subiront vraisemblablement pas de modifications profondes, trois questions essentielles se posent. Premièrement, sur le plan politique, le Canada n'a jamais vraiment cherché à employer régulièrement le renseignement pour éclairer ses décisions. Il diffère ainsi grandement de pays qui utilisent couramment le renseignement, par exemple le Royaume-Uni, riche d'une tradition nettement plus longue que celle du Canada pour ce qui est de la collecte de renseignements.

Deuxièmement, il y a la question connexe de la coordination des renseignements et du rapport entre leur évaluation et les décideurs. Les renseignements sont essentiellement des informations ayant été soumises à une certaine forme de jugement ou d'évaluation. Leur valeur réside dans la fiabilité des données brutes qu'a évaluées un spécialiste affranchi de tout parti pris politique ou stratégique. D'aucuns estiment que le moment est venu de rapprocher les décideurs du processus de renseignement et de commencer à inclure le jugement politique dans le renseignement.

Comme les Américains s'en rendent maintenant compte, il s'agit d'une pente glissante. En effet, l'attention se porte sur les distorsions évidentes relevées dans les prétendus renseignements sur l'Irak produits par l'équipe spéciale que le gouvernement Bush a créée au sein du département américain de la Défense. L'ancien sénateur Bob Kerry, qui a présidé le Senate Intelligence Committee (comité du Sénat chargé du renseignement), a dit ce qui suit à ce sujet. « Il semble avoir les renseignements. Le problème, c'est qu'ils n'aimaient pas les conclusions[5]. » Au Royaume-Uni, le Foreign Affairs Select Committee (comité spécial chargé des affaires étrangères) pose des questions sur la possibilité que le personnel politique du premier ministre ait lui aussi manipulé les renseignements.

Troisièmement, comment nous assurer de présenter à point nommé des évaluations de renseignements qui tiennent compte des points de vue des nombreux ministères et organismes mentionnés dans le présent document? Le BCP remplit bien son rôle de coordonnateur, mais il reste lié de trop près au processus politique. À tout le moins, il ne dispose pas de ressources suffisantes. D'ailleurs, le premier ministre du Canada a généralement d'autres priorités qui occupent pleinement les fonctionnaires à son service.

Les temps exigent de rompre avec le statut quo, de prendre en matière de coordination et de production les dispositions nécessaires pour que l'appareil de renseignement et de sécurité puisse contrer les menaces connues et généralement convenues qui pèsent sur la sécurité du pays, d'une part, et pour que les renseignements soient le fruit des informations recueillies et des jugements d'experts, d'autre part. Les modèles abondent. Par exemple, au Royaume-Uni le président du Joint Intelligence Committee (comité mixte du renseignement) est aussi d'office le chef de l'appareil de renseignement et aux États-Unis, le responsable du renseignement central est souvent le directeur de la CIA. Les deux modèles ont leurs défenseurs et leurs détracteurs.

---

[5] Seymour M. Hersh, *The New Yorker*, 12 mai 2003, pp. 44-51.

Il n'est pas facile de répondre à cette question. Il s'agit beaucoup plus que de simplement apporter un changement mineur aux obligations de rendre compte de l'appareil gouvernemental. Et pour bien y répondre, il faut s'interroger sur les moyens à employer pour gérer, analyser et utiliser à point nommé une vaste quantité de données tirées de sources humaines, mécaniques et électroniques. En outre, l'expérience montre qu'une structure importée ne fonctionne pas nécessairement dans un milieu nouveau, d'où la nécessité de trouver une solution adaptée. Celle-ci réside peut-être dans un comité. Il faudrait alors que le comité soit présidé par quelqu'un qui possède à la fois beaucoup d'expérience et de connaissances ET est respecté par la communauté du renseignement et les instances dirigeantes. Ce comité devrait probablement relever du BCP pour bien faire comprendre qu'il accomplit un travail central. Mais il pourrait aussi se situer quelque peu en marge du BCP, et son président devrait avoir un accès illimité au premier ministre, à d'autres ministres ainsi qu'au greffier du Conseil privé.

Le renseignement et l'application de la loi

Si les organismes d'application de la loi produisent des renseignements, ils en sont aussi de gros consommateurs. Cela soulève la question de savoir dans quelle mesure les services de renseignements et les organismes d'application de la loi devraient se chevaucher ou, à tout le moins, resserrer les liens. Au Canada, cette question se pose essentiellement à l'égard de la GRC et du SCRS. Les relations entre les deux organismes n'ont pas toujours été chaleureuses et, malheureusement, les rancunes qu'ils nourrissaient jadis l'un envers l'autre ont refait surface récemment dans le cadre du procès de l'affaire Air India. Ni les gouvernements ni les Canadiens ne toléreront la poursuite de ces guerres intestines et le manque évident de confiance et de coopération.

Le problème se pose essentiellement dans la différence entre les objectifs du renseignement, en particulier le renseignement de sécurité, et ceux de l'application de la loi. En termes simples, le renseignement de sécurité est synonyme de prévention et l'application de la loi, de poursuites. Toutefois, le lien le plus étroit entre les deux réside dans les opérations du crime organisé qui recoupent surtout les activités criminelles et terroristes. Le crime organisé s'entend souvent d'activités motivées par l'appât du gain et le terrorisme, d'activités menées dans le but d'atteindre un objectif politique ou social. La différence entre le crime organisé et le terrorisme s'amenuise de jour en jour.

Bon nombre d'observateurs feraient valoir que le terrorisme se distingue à peine du crime organisé. Certes, le terrorisme et le crime organisé ont en commun des buts et des secteurs d'activité, par exemple le blanchiment d'argent et le trafic de drogues. En outre, il arrive souvent que leurs activités se chevauchent. C'est pourquoi nous devrions nous inquiéter de la présence du crime organisé dans nos ports et, de plus en plus nous dit-on, dans nos aéroports. Ne serait-ce que cela, la situation actuelle fait ressortir l'importance et l'urgence d'une coopération et d'un échange de renseignements marqués au coin de la transparence entre des organismes tels que le SCRS, la GRC, l'ADRC, CIC, les autorités aéroportuaires et portuaires et les corps policiers locaux.

Ayant reconnu ce rapport, le SCRS a récemment pris une mesure sans précédent lorsqu'il a autorisé la partie poursuivante à se servir de ses informations dans le cadre d'un procès engagé devant une cour de district de la Caroline du Nord relativement à des activités illégales visant à financer l'achat de matériel destiné à l'organisation terroriste Hezbollah[6].

Je mentionnerai simplement à cet égard un autre aspect qui risque fort de nuire à la coopération entre la GRC et le SCRS : les deux organismes n'ont pas à rendre les mêmes comptes au public. Parce que le SCRS est né de la dissolution du Service de sécurité de la GRC pour cause d'écart de conduite, il est soumis à une surveillance et à un examen qui sont presque sans précédent. Le SCRS doit rendre des comptes au ministre qui est en responsable, à l'inspecteur général qui lui relève de ce dernier ainsi qu'au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, lequel dispose des fonds et du personnel nécessaires à son bon fonctionnement. Pour sa part, la GRC n'a pas à répondre de ses actions devant un comité de surveillance ou d'examen, si ce n'est à son Commissaire aux plaintes du public.

Défis

Les événements du 11 septembre 2001 ont amené le gouvernement fédéral à concentrer ses efforts sur un objectif commun : protéger le pays et ses citoyens. Ils ont en outre fait ressortir l'occasion et le besoin presque sans précédent d'améliorer la coopération et la coordination avec les provinces et les municipalités.

Les dirigeants politiques du Canada doivent absolument prendre conscience que la menace est réelle - qu'elle est réelle pour lui comme elle l'est pour tout autre pays occidental - et amener la population à en prendre conscience elle aussi. Ce n'est pas le moment pour le Canada et ses administrations publiques de se rendormir. Le danger est réel. L'adversaire est impitoyable et patient. Nous avons maintenant le triste honneur de figurer sur la liste des ennemis tant de Ben Laden que du Hezbollah.

La communauté canadienne de la sécurité et du renseignement doit utiliser les ressources à sa disposition pour lutter contre une menace qui, contrairement aux menaces du passé, est imminente et brutale. Un membre du service de sécurité britannique a dit que l'antiterrorisme ne ressemble pas à une partie d'échec contre un seul adversaire ni à l'assemblage d'un casse-tête, à moins d'accepter que bon nombre des pièces revêtent une valeur passagère ou puissent être excédentaires. Selon lui, l'antiterrorisme ressemble plutôt au tirage et à l'entrelacement de fils. C'est probablement encore plus compliqué que ces images essentiellement bidimensionnelles du genre 3-D Tetris.

---

[6]R.J.Conrad, Jr., procureur du district de l'Ouest de la Caroline du Nord, devant le US Senate Judiciary Committee (comité judiciaire du Sénat américain), le 20 novembre 2002.

Il faut à tout prix que les entités canadiennes de la communauté de la sécurité et du renseignement améliorent leur coopération interne et resserrent leurs liens avec l'extérieur. En outre, il leur faut absolument recevoir les fonds nécessaires pour jouer un rôle vraiment coopératif et efficace.

Du courage politique et bureaucratique s'impose pour apporter les ajustements nécessaires aux structures de la sécurité et du renseignement au Canada.

En guise de conclusion, je reprends la citation du début.

> ***« Nos valeurs en tant que Canadiens sont véritablement mises à l'épreuve dans la façon dont elles nous guident en temps de crise, dans les réponses qu'elles nous donnent sur les plans militaire, administratif ou juridique ou encore sur ceux du renseignement ou du maintien de l'ordre[7]. »*** **Ron Atkey, ancien président du CSARS**

Reid Morden a été directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), sous-ministre au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), et président et PDG d'Énergie atomique du Canada limitée. Il est actuellement président de Reid Morden & Associates; cette société fournit conseils et commentaires en matière de renseignements, de sécurité et de dossiers touchant les politiques publiques.

Commentaire est publié régulièrement par la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production du SCRS. Si vous avez des questions sur la teneur du document, veuillez vous adresser au directeur général de la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production à l'adresse suivante : C.P. 9732, Succursale « T », Ottawa (Ontario), K1G 4G4; ou par télécopieur au (613) 842-1312. Consultez notre site Internet pour les numéros antérieurs de *Commentaire* : http://www.csis-scrs.gc.ca

ISSN 1192-277X
Catalogue JS73-1/85

[7] Ron Atkey, 3e Conférence sur le droit international, Association du Barreau canadien, mai 2002, Ottawa.